

Zwangshaft gegen (bayrische) Amtsträger?

Felix Würkert

2019-01-08T10:31:43



Von

[LASSE RAMSON](#)

Vor kurzem hat der [BayVGH \(Beschl. v. 9.11.2018, Az. 22 C 18.1718\)](#) dem EuGH eine brisante Frage vorgelegt: Muss oder darf der BayVGH oder das VG München Amtsträger in Zwangshaft nehmen lassen, um so die Durchführung eines [Urteils des VG \(9.10.2012, Az. M 1 K 12.1046\)](#) zum Luftreinhalteplan München, das auch nach wiederholter Zwangsgeldfestsetzung nicht umgesetzt wurde, zu erzwingen, obwohl dafür ein „verfassungsrechtliches Hindernis“ besteht (dazu auch [hier](#))? Im folgenden Beitrag wird dargelegt, warum eine Vorlage an den EuGH nicht nötig ist, da das vom BayVGH behauptete „verfassungsrechtliche Hindernis“ bei sorgfältiger Auslegung der betreffenden Normen nicht besteht.

Der Weg zu § 888 ZPO

Die maßgebliche Frage ist dabei die der (umfassenden) Anwendbarkeit des § 888 ZPO im verwaltungsgerichtlichen Vollstreckungsverfahren, der bei nicht vertretbaren Handlungen – wie der Aufnahme von Maßnahmen in einen Luftreinhalteplan durch die zuständige Behörde – neben Zwangsgeld auch die Anordnung von Zwangshaft erlaubt. Dabei ist anerkannt, dass § 888 ZPO bei juristischen Personen eine Inhaftierung der Organträger erlaubt. Eine Anwendung des § 888 ZPO ist dabei grundsätzlich auch im verwaltungsgerichtlichen Verfahren möglich, da der § 167 Abs. 1 S. 1 VwGO die entsprechende Anwendung des achten Buchs der ZPO „für die Vollstreckung“ anordnet. Dabei darf es aber keine vorrangige, speziellere Regelung in der VwGO selbst geben.

In Betracht kommt einzig § 172 VwGO, der für drei Fälle (§ 113 Abs. 1 S. 2 VwGO [Annexantrag zu Anfechtungsklagen], § 113 Abs. 5 VwGO [Verpflichtungsklagen] und § 123 VwGO [Einstweilige Anordnungen]) die Vollstreckung abschließend regelt. Die allgemeine Leistungsklage, aus der das VG-Urteil resultierte (s.o.), ist keine der

dort genannten Verfahrensarten. Dennoch wendet die Rechtsprechung ([BayVGh, Beschl. v. 27.2.2017, Az. 22 C 16.1427 Rn. 67 m.w.N.](#)) § 172 VwGO (zumindest analog) auf allgemeine Leistungsklagen iRv Luftreinhalteplänen an, erlaubt *daneben* aber zur Gewährleistung effektiven Rechtsschutzes dennoch die Anwendung des § 167 VwGO iVm § 888 ZPO. Die gegen diese Analogie bestehenden Bedenken sollen hier nicht weiter vertieft werden; jedenfalls ist eine Anwendung von § 888 ZPO möglich und damit grundsätzlich auch die von der Norm vorgesehene Zwangshaft.

„Verfassungsrechtliches Hindernis“ bei der umfassenden Anwendung des § 888 ZPO?

Dennoch hadert der BayVGh – und mit ihm andere Gerichte – mit einer umfassenden Anwendung des § 888 ZPO, insoweit dieser die Inhaftierung von Amtsträgern (stellvertretend für die verpflichtete juristische Person des öffentlichen Rechts) erlauben soll. Dies wird mit der Rechtsprechung des BVerfG zur Freiheitsentzugsregelung des Art. 104 Abs. 1 S. 1 GG begründet: Demnach erfülle § 888 ZPO für staatliche Amtsträger die Voraussetzungen des Art. 104 Abs. 1 S. 1 GG nicht, da der historische Gesetzgeber nicht habe vorhersehen können, dass die Norm auf diese Anwendung finden könne. Diese Situation sei dann einer – iRd Art. 104 Abs. 1 S. 1 GG unzulässigen (vgl. BVerfG, [Beschl. v. 13.10.1970, Az. 1 BvR 226/70](#)) – analogen Anwendung des § 888 ZPO vergleichbar. Dies stellt das vom behauptete „verfassungsrechtliche Hindernis“ dar.

Da das maßgebliche Argument hierzu der Wille des historischen Gesetzgebers ist, lohnt es sich, einen genaueren Blick auf die Entstehungsgeschichte der Norm(en) zu werfen. Dabei ist allerdings eine Frage vorzuschalten: Welcher historische Gesetzgeber ist eigentlich gemeint? Der BayVGh bleibt undeutlich, einiges deutet indes darauf hin, dass das Gericht auf den Gesetzgeber des § 888 ZPO abzielt (2018 Rn. 146, s.o.), der – soviel sei zugestanden –, als er 1877 die Vorgängernorm des [§ 774 Civilproceßordnung](#) in Kraft setzte, dessen Anwendung auf Amtsträger kaum vorhergesehen haben kann. Indes wäre es verkürzt, hier stehen zu bleiben. Wie oben argumentiert, ist § 888 ZPO *per Verweis aus* § 167 VwGO anwendbar. D.h. es kommt maßgeblich darauf an, ob der historische Gesetzgeber des § 167 VwGO die umfassende Anwendung des § 888 ZPO erkannt und gewollt hat oder gewollt haben muss. Dafür sprechen gewichtige Gründe: In der [Entwurfsbegründung](#) zu dessen Vorgängernorm, dem § 164 VwGO a.F., heißt es:

„Eine wirkungsvolle Vollstreckung des verwaltungsgerichtlichen Urteils ist zwingende Voraussetzung eines konsequenten Rechtsschutzes. Die Möglichkeit, daß ein verwaltungsgerichtliches Urteil, sei es wegen passiven Verhaltens der Behörde oder wegen einer an sich lückenhaften Ausgestaltung der Vollstreckung, nicht vollzogen wird, widerspricht der Forderung des Artikels 19 Abs. 4 GG nach umfassendem Rechtsschutz; soweit die Durchsetzung der Urteile nicht gewährleistet ist, ist der Rechtsschutz nur unvollkommen. Der Entwurf erklärt daher die Zwangsvollstreckungsvorschriften der ZPO, die weitgehend unverändert für den Verwaltungsgerichtsprozeß übernommen werden können, für anwendbar. [...]“

Schon dieser Abschnitt erschüttert den deutlich postulierten historischen Gesetzgeberwillen. Wichtig ist auch das Argument des deutlich angesprochenen Sinns und Zwecks der Norm, namentlich die Gewährleistung effektiven Rechtsschutzes iSd Art. 19 Abs. 4 GG. Hier nimmt der historische Gesetzgeber das BVerfG ([Beschl. v. 9.8.1999, Az. 1 BvR 2245/98 Rn. 8](#)) vorweg, welches feststellt: Ist [...] klar erkennbar, daß die Behörde unter dem Druck des Zwangsgeldes nicht einlenkt, dann gebietet es das Gebot effektiven Rechtsschutzes, von der nach § 167 VwGO möglichen ‚entsprechenden‘ Anwendung zivilprozessualer Vorschriften Gebrauch zu machen und einschneidendere Zwangsmaßnahmen zu ergreifen, um die Behörde zu rechtmäßigem Handeln anzuhalten [...].“ Bei diesen „einschneidenderen Maßnahmen“ kann es dabei nicht nur um ein – im Vergleich zu § 172 VwGO – höheres Zwangsgeld gehen, dass – wie der BayVGH herausarbeitet – zur Durchsetzung ungeeignet erscheint. Damit wird deutlich, dass die Zwangshaft (oder ggf. ihre Androhung analog § 172 VwGO) nicht nur verfassungsrechtlich geboten ist, sondern der historische Gesetzgeber dies auch erkannte. Dann besteht aber kein „verfassungsrechtliches Hindernis“, wie es der BayVGH behauptet, und die Frage, ob aus europarechtlichen Gründen dennoch eine Haft geboten ist, kann dahinstehen.

Weitere (verfassungsrechtliche) Argumente gegen jede Inhaftierung vom Amtsträgern, namentlich das geringere „Nachdruckserfordernis“ gegenüber der öffentlichen Verwaltung aufgrund derer umfassendes Gesetzesbindung aus Art. 20 Abs. 3 GG und die Befürchtung, dass ein Eingriff in das Ordnungsgefüge der betroffenen Behörde ihre Organisationsgewalt derart beeinträchtigen könnte, dass sie ihre öffentlichen Aufgaben nicht mehr ordnungsgemäß erfüllen könne, ([Vgl. LSG Berlin-Brandenburg, Beschl. v. 23.1.2012, Az. L 7 KA 71/11 B ER](#) in einem parallel gelagerten Fall des SGG) verfangen im Hinblick auf die obige Argumentation ebenfalls nicht:

Die Gesetzesbindung löst die Situation nicht auf. Vielmehr ist der Verstoß gegen Art. 20 Abs. 3 GG gerade schwerwiegender Grund, dem effektiven Rechtsschutz besonders intensiv Genüge zu tun. Und einer Gefährdung der ordnungsgemäßen Aufgabenerfüllung ist im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsabwägung, *welcher* Amtsträger in Haft genommen wird, zu berücksichtigen.

Mit der hier vertretenen Auffassung wird deutlich: Der EuGH ist nicht die richtige Adresse für das Anliegen des BayVGH, denn ein kategorisches verfassungsrechtliches Verbot der Inhaftierung von Amtsträgern in der Verwaltungsvollstreckung besteht nicht.

Zitiervorschlag: Ramson, Zwangshaft gegen (bayrische) Amtsträger?, JuWissBlog Nr. 1/2019 v. 8.1.2019, <https://www.juwiss.de/1-2019/>



Dieses Werk ist lizenziert unter einer [Creative Commons Namensnennung – Nicht kommerziell – Keine Bearbeitungen 4.0 International Lizenz](#).

